

III

(Altri atti)

SPAZIO ECONOMICO EUROPEO

DECISIONE DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA EFTA

N. 244/14/COL

del 26 giugno 2014

relativa a un potenziale aiuto alla Nasjonal digital læringsarena (NDLA) [2015/1902]

(Norvegia)

L'Autorità di vigilanza EFTA («l'Autorità»),

visti:

l'accordo sullo Spazio economico europeo («l'accordo SEE»), in particolare l'articolo 61 e il protocollo 26,

l'accordo tra gli Stati EFTA sull'istituzione di un'Autorità di vigilanza e di una Corte di giustizia, in particolare l'articolo 24,

il protocollo 3 dell'accordo sull'Autorità di vigilanza e sulla Corte («il protocollo 3»), in particolare l'articolo 7, paragrafo 2, della parte II,

dopo aver invitato le parti interessate a presentare osservazioni conformemente a dette disposizioni ⁽¹⁾,

considerando quanto segue:

I. FATTI

1. PROCEDIMENTO

- (1) Con lettera del 15 aprile 2010 (rif. n. 553725), Den Norske Forleggerforening, ossia l'associazione norvegese degli editori («NPA»), ha inviato all'Autorità una denuncia secondo cui erano stati concessi aiuti di Stato illegali alla Nasjonal digital læringsarena («NDLA»). Con email del 15 luglio 2011 (rif. n. 608593), il denunciante ha fornito ulteriori informazioni.
- (2) Con lettera del 2 luglio 2010 (rif. n. 558201), l'Autorità ha richiesto informazioni supplementari. Con lettera del 9 settembre 2010 (rif. n. 568942), le autorità norvegesi hanno risposto alla richiesta di informazioni. Inoltre, l'Autorità e le autorità norvegesi hanno discusso del caso in esame nel corso di una riunione svoltasi il 13 e 14 ottobre 2010 in Norvegia. Ulteriori informazioni sono state trasmesse dalle autorità norvegesi all'Autorità con lettera del 1° dicembre 2010 (rif. n. 579405).
- (3) L'Autorità ha richiesto ulteriori informazioni con lettera del 4 febbraio 2011 (rif. n. 574762). Le autorità norvegesi hanno risposto con lettera del 7 marzo 2011 (rif. n. 589528). Le autorità norvegesi hanno fornito ulteriori chiarimenti con e-mail del 2 maggio 2011 e del 12 agosto 2011 (rif. nn. 596402 e 608596).

⁽¹⁾ GU C 229 dell'8.8.2013, pag. 31, e supplemento SEE n. 44 dell'8.8.2013, pag. 19.

- (4) Il 12 ottobre 2011 l'Autorità ha adottato la decisione n. 311/11/COL («la decisione»), in cui ha stabilito che la misura non costituiva un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE ⁽¹⁾. Il 9 gennaio 2012 il denunciante ha impugnato la decisione presso la corte EFTA che, con sentenza emessa nella causa E-1/12, *Den norske Forleggerforening contro Autorità di vigilanza EFTA*, dell'11 dicembre 2012 («la sentenza»), l'ha annullata ⁽²⁾.
- (5) A seguito della sentenza, il 27 marzo 2013 l'Autorità ha adottato la decisione n. 136/13/COL con la quale ha avviato un procedimento d'indagine formale ⁽³⁾. Il 6 maggio 2013 le autorità norvegesi hanno presentato le loro osservazioni sulla decisione (rif. n. 672024). Il 31 luglio 2013 l'NPA ha presentato le sue osservazioni (rif. n. 679681). Tra il 2 settembre e il 15 settembre 2013 sono state presentate varie osservazioni da parte di terzi. Tali osservazioni di terzi sono state trasmesse alle autorità norvegesi con e-mail del 4 ottobre 2013 (rif. nn. 685793, 685794, 685795 e 685797) e del 7 ottobre 2013 (rif. nn. 685884, 685885, 685886, 685887, 685889) e con lettera del 29 ottobre 2013 (rif. n. 688133).
- (6) A seguito di una richiesta dell'NPA, il 16 ottobre 2013 si è svolta a Bruxelles una riunione nel corso della quale l'NPA ha effettuato una presentazione illustrando altre osservazioni riguardanti il caso in esame. Il 27 ottobre 2013 l'NPA ha inviato una copia del materiale di presentazione e altre osservazioni scritte (rif. n. 688135), che sono state trasmesse alle autorità norvegesi il 29 ottobre 2013. Il 29 novembre 2013 le autorità norvegesi hanno presentato le loro osservazioni (rif. n. 691769).
- (7) L'Autorità ha richiesto ulteriori informazioni con lettera del 17 febbraio 2014 (rif. n. 694424). Le autorità norvegesi hanno risposto con lettera del 31 marzo 2014 (rif. nn. 703980 e 703991, allegati 1-28 nel rif. n. 703987).

2. L'NDLA

- (8) L'NDLA è un ente istituito dalle autorità delle contee norvegesi sulla base dell'articolo 27 della legge sugli enti locali ⁽⁴⁾. Non ha personalità giuridica.
- (9) L'articolo 27 della legge sugli enti locali stabilisce che i comuni o le autorità delle contee possono unire le forze per svolgere compiti comuni. La cooperazione dovrebbe avvenire tramite un consiglio nominato dall'autorità competente a livello di comune o di contea. Al consiglio può essere attribuito il potere di adottare decisioni relative alla gestione e all'organizzazione della cooperazione intercomunale. Inoltre, lo stesso articolo dispone che lo statuto di tale cooperazione deve stabilire la nomina e la rappresentanza in seno al consiglio, l'ambito di attività, se i comuni/le autorità delle contee partecipanti debbano fornire contributi finanziari, se il consiglio possa stipulare contratti di finanziamento o altrimenti rendere i comuni/le autorità delle contee partecipanti responsabili dell'adempimento di obblighi finanziari e, infine, in quale modo si debba porre termine alla cooperazione. A una cooperazione intercomunale possono partecipare unicamente i comuni e le autorità delle contee. Da tali cooperazioni sono esclusi lo Stato, altri enti statali o parti private. Inoltre, la cooperazione deve essere autentica nel senso che la legge proibisce di delegare la gestione della cooperazione a una sola autorità di una contea.
- (10) L'istituzione dell'NDLA è descritta nella sezione I.4.4.
- (11) L'obiettivo dell'NDLA è sviluppare e acquistare materiale didattico digitale al fine di pubblicarlo su Internet gratuitamente in modo che possa essere utilizzato da insegnanti e studenti. A tale scopo, il materiale viene pubblicato su un sito Internet aperto. I principali ambiti di attività dell'NDLA sono quattro: il primo è lo sviluppo e la fornitura di materiale didattico digitale; il secondo è l'acquisizione di materiale didattico digitale da terze parti; il terzo è il controllo della qualità del materiale didattico; il quarto è la gestione del sito Internet attraverso il quale viene pubblicato tale materiale (queste attività sono in appresso indicate anche come «l'acquisto, lo sviluppo e la fornitura di materiali didattici digitali»).

3. IL DENUNCIANTE — L'ASSOCIAZIONE NORVEGESE DEGLI EDITORI («L'NPA»)

- (12) L'NPA rappresenta imprese che sono o potrebbero essere attive nel settore dello sviluppo e della distribuzione di materiale didattico digitale.

⁽¹⁾ GU C 92 del 29.3.2012, pag. 3, e supplemento SEE n. 18 del 29.3.2012, pag. 3.

⁽²⁾ Causa E-1/12, *Den norske Forleggerforening contro Autorità di vigilanza EFTA*, (Raccolta Corte EFTA 2012, pag. 1040).

⁽³⁾ GU C 229 dell'8.8.2013, pag. 31, e supplemento SEE n. 44 dell'8.8.2013, pag. 19.

⁽⁴⁾ LOV-1992-09-25-107 [Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)].

- (13) Il denunciante sostiene che la concessione di fondi all'NDLA per l'acquisto, lo sviluppo e la fornitura di materiale didattico digitale costituisce un aiuto di Stato illegittimo a vantaggio dell'NDLA. A questo proposito, il denunciante sottolinea che, a suo avviso, l'NDLA non è una parte integrante della pubblica amministrazione, ma piuttosto un'impresa ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato. Il denunciante rammenta che, in base alla giurisprudenza consolidata, un'impresa è un'entità che esercita un'attività economica. Il denunciante sostiene che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea («Corte di giustizia»), un'attività economica è un'attività che potrebbe, almeno in linea di principio, essere esercitata da un'impresa privata allo scopo di trarre un profitto. In quanto tale, un'entità che esercita un'attività che potrebbe essere svolta a scopo lucrativo, esercita un'attività economica.
- (14) Il denunciante sostiene inoltre che esisteva un mercato per il materiale didattico digitale prima dell'avvio delle attività dell'NDLA e che attualmente l'NDLA è in concorrenza con imprese private affermate che offrono risorse didattiche digitali. Secondo il denunciante, su tale base lo sviluppo e la fornitura di risorse didattiche digitali costituiscono un'attività economica. Inoltre, il denunciante asserisce che le altre attività dell'NDLA sono strettamente connesse allo sviluppo e alla fornitura di risorse didattiche digitali e che pertanto devono essere considerate di carattere economico.
- (15) Il denunciante sostiene altresì che l'articolo 59, paragrafo 2, dell'accordo SEE non è applicabile e conclude che, in assenza di una notifica, lo Stato norvegese ha concesso un aiuto di Stato non conforme alle norme in materia di aiuti di Stato.

4. CONTESTO

4.1. IL SISTEMA DI ISTRUZIONE IN NORVEGIA

- (16) L'istruzione in Norvegia è impartita tramite un sistema di scuole pubbliche gratuite. Il sistema è suddiviso in una scuola elementare obbligatoria (dai 6 ai 13 anni di età), una scuola secondaria di primo grado obbligatoria (dai 13 ai 16 anni di età) e una scuola secondaria di secondo grado non obbligatoria (dai 16 ai 19 anni di età).
- (17) Nel 2006 le autorità norvegesi hanno deciso, nell'ambito di un'iniziativa per la promozione della conoscenza ⁽¹⁾, che tutte le scuole norvegesi avrebbero dovuto insistere su talune abilità di base in tutte le materie. Una di tali abilità è l'apprendimento di una determinata materia utilizzando le tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione. Questa disposizione è stata introdotta nel programma scolastico nazionale per gli alunni della scuola obbligatoria decennale (ossia la scuola per i gradi da 1 a 10) e per gli alunni del primo anno della scuola secondaria di secondo grado (ossia la scuola per i gradi da 11 a 13) e per gli apprendistati. In base alla legge norvegese sull'istruzione ⁽²⁾, le autorità delle contee sono responsabili dell'attuazione di tali disposizioni.
- (18) Inoltre, nel 2007 le autorità norvegesi hanno modificato la legge sull'istruzione obbligando le autorità delle contee a fornire gratuitamente agli alunni i materiali didattici necessari in formato cartaceo e digitale. Va sottolineato che fino ad allora, gli alunni delle scuole secondarie di secondo grado norvegesi (gradi da 11 a 13) dovevano acquistare il proprio materiale didattico sulla base della scelta del materiale didattico indicato dalle scuole conformemente al programma scolastico nazionale. La modifica è stata attuata dopo che il governo norvegese aveva esaminato i possibili modi per fornire materiale didattico gratuito nel sistema scolastico secondario di secondo grado e le relative conseguenze economiche ⁽³⁾.
- (19) In base a un libro bianco ⁽⁴⁾, il principio della fornitura di materiale didattico gratuito non è nuovo in quanto era già implicitamente previsto nel divieto di applicazione di tasse scolastiche, che può essere interpretato nel senso che anche il materiale didattico deve essere gratuito. Il libro bianco ha tuttavia riconosciuto che il principio del materiale didattico gratuito non era espressamente disciplinato, dichiarando che:

la norma è nuova, ma non è intesa a modificare la legge attuale. Il principio dell'istruzione gratuita deriva dall'articolo 35, terzo paragrafo, della legge sulla scuola secondaria ⁽⁵⁾ relativo all'istruzione, che vieta l'applicazione di tasse scolastiche. Il sistema attuale in base al quale gli studenti e gli apprendisti devono acquistare i propri materiali e strumenti didattici non è disciplinato dalla legge ⁽⁶⁾ (traduzione non ufficiale).

⁽¹⁾ In norvegese: Kunnskapsløftet.

⁽²⁾ LOV-2008-07-17-61 [Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringslova)].

⁽³⁾ St. pr pag. n. 1 supplemento n. 1 al parlamento (2005-2006) riguardante le modifiche del bilancio dello Stato 2006 proposto (in norvegese: For budsjettåret 2006 Om endring av St. pr pag. nr. 1 om statsbudsjettet 2006).

⁽⁴⁾ Proposta n. 36 all'Odelsting (1996-1997), cfr. pag. 171.

⁽⁵⁾ LOV-1974-06-21-55 (Lov om videregående opplæring) ora abrogata, cfr. l'articolo 35, terzo paragrafo.

⁽⁶⁾ Cfr. la proposta n. 36 all'Odelsting (1996-1997) pag. 171 (in norvegese: Regelen er ny, men tek ikkje sikte på å endre gjeldande rett. Prinsippet om gratis opplæring går fram av lygo. §35 tredje leddet om forbod mot å ta skolepengar. Ordninga med å påleggje elevar eller lærlingar å halde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eige bruk er i dag ikkje særleg lovregulert) e anche la lettera del governo norvegese del 19 giugno 2006 che fissa le condizioni e le motivazioni per la concessione di 50 milioni di NOK per apparecchiature didattiche digitali: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2006/digitale-laremidler-i-videregaaende-oppla.html?id=91754

- (20) Il nuovo comma 9 dell'articolo 3-1 della legge sull'istruzione attualmente stabilisce esplicitamente che:

l'istruzione e la formazione impartite in scuole secondarie di secondo grado o in istituti di formazione pubblici sono gratuite. L'autorità della contea ha la responsabilità di fornire agli alunni gli strumenti in formato cartaceo e digitale e le apparecchiature digitali necessari. Non si può chiedere agli alunni di pagare i costi di tali materiali e apparecchiature oltre a quanto deciso nel regolamento [...] ⁽¹⁾. (traduzione non ufficiale).

4.2. DISPOSIZIONI DEL BILANCIO DELLO STATO RIVEDUTO

- (21) L'obbligo di fornire gratuitamente materiale didattico digitale e fisico costituisce un considerevole onere finanziario per le autorità delle contee norvegesi. Tenuto conto di tali costi aggiuntivi, nel 2006 il governo norvegese ha deciso di stanziare fondi supplementari. L'erogazione di detti fondi è stata inclusa in un bilancio dello Stato riveduto adottato il 12 maggio 2006:

l'obiettivo del governo è introdurre gratuitamente materiali didattici nelle scuole secondarie. Al contempo, il governo vuole stimolare l'uso di materiali didattici digitali nelle scuole secondarie. Quale elemento degli sforzi compiuti per ridurre i costi per ogni singolo alunno attraverso l'estensione dell'accesso a materiali didattici digitali e del loro uso, il governo propone di investire 50 000 000 NOK per lo sviluppo e l'uso di tali materiali.

Le domande presentate dalle contee possono includere una, varie o tutte le scuole secondarie di una contea e una o più materie. Il contributo ha l'obiettivo di stimolare lo sviluppo e l'uso di materiale didattico digitale e di contribuire alla riduzione dei costi legati ai materiali didattici per gli alunni.

I fondi possono essere utilizzati per l'acquisizione o lo sviluppo locale di materiale didattico digitale. I fondi non devono essere finalizzati allo sviluppo di infrastrutture digitali. Si prevede di dare la priorità alle domande basate sulla cooperazione tra le contee ⁽²⁾ (traduzione non ufficiale delle autorità norvegesi).

4.2.1. Invito a presentare domande

- (22) In una lettera del 19 giugno 2006 il ministero dell'Istruzione e della Ricerca ha invitato le autorità delle contee a presentare entro il 15 agosto 2006 una domanda separata o congiunta per l'importo di 50 milioni di NOK messo a disposizione. La lettera descrive gli obiettivi e il concetto dell'iniziativa nel seguente modo:

- aumentare l'accesso al materiale didattico digitale nella scuola secondaria di secondo grado e diffonderne l'uso,
- rafforzare la competenza nelle scuole secondarie di secondo grado e tra i proprietari di scuole per quanto riguarda l'acquisto e/o lo sviluppo di materiali didattici digitali,
- accrescere il volume e la diversità del materiale didattico digitale destinato alle scuole secondarie di secondo grado,
- ridurre la spesa per gli studenti legata all'acquisizione di materiale didattico. (Traduzione non ufficiale delle autorità norvegesi)

[...] Nel bilancio dello Stato riveduto per il 2006 il governo stabilisce quanto segue:

i fondi possono essere utilizzati per acquistare risorse didattiche digitali e per sviluppare a livello locale risorse didattiche digitali ⁽³⁾ (traduzione non ufficiale).

4.2.2. Creazione dell'NDLA

- (23) Nell'agosto 2006 i responsabili dell'istruzione delle autorità delle 19 contee norvegesi si sono riuniti per discutere la possibilità di presentare una domanda congiunta per i fondi. Sebbene l'autorità della contea di Oslo avesse

⁽¹⁾ LOV-1998-07-17-61 (*Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*), traduzione non ufficiale fornita dalle autorità norvegesi nella lettera del 2 maggio 2013 (rif. n. 691771) dell'articolo 3-1, nono comma, della legge sull'istruzione, che in norvegese ha il seguente tenore: *Opplæringa i offentleg vidaregåande skole eller i lærebedrift er gratis. Fylkeskommunen har ansvaret for å halde elevane med nødvendige trykte og digitale læremiddel og digitalt utstyr. Elevane kan ikkje påleggjast å dekkje nokon del av utgiftene til dette utover det som følgjer av forskrift. [...]*

⁽²⁾ Cfr. l'allegato 2 della denuncia, bilancio dello Stato supplementare [St. pr pag. n. 66 (2005-2006)], pag. 21, capitolo 225, voce 62 (rif. n. 553728).

⁽³⁾ Cfr. l'allegato 3 (rif. n. 553729): lettera del ministero dell'Istruzione e della Ricerca del 19 giugno 2006, che fissa al 15 agosto 2006 il termine per la presentazione delle domande relative alla sovvenzione.

deciso di non partecipare a un progetto di cooperazione, le autorità delle altre 18 contee hanno deciso di concludere un accordo di cooperazione intercomunale e di istituire l'NDLA per gestire il processo per un periodo indefinito. Successivamente, ciascuna delle autorità delle contee ha adottato la seguente risoluzione:

Il consiglio della contea approva una risoluzione per le seguenti contee: Akershus, Aust-Agder, Buskerud, Finnmark, Hedmark, Hordaland, Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder, Vestfold e Østfold, allo scopo di istituire un organismo di cooperazione intercomunale, l'NDLA, con un proprio consiglio di amministrazione conformemente all'articolo 27 della legge sugli enti locali. Lo scopo della collaborazione è favorire l'acquisto, lo sviluppo, l'impiego e l'organizzazione di risorse didattiche digitali per tutte le materie nella scuola secondaria di secondo grado. Il risultato deve essere la disponibilità di materiale didattico digitale gratuito che favorisca l'apprendimento attivo e la condivisione [...] ⁽¹⁾ (traduzione non ufficiale delle autorità norvegesi).

- (24) Il 1° dicembre 2012 Akershus ha deciso di uscire dall'NDLA, ma ha deciso di rientrarvi dal 1° gennaio 2014. In base alla prefazione della relazione annuale del 2012 dell'NDLA, l'autorità della contea di Akershus si è ritirata in seguito al basso numero di consultazioni da parte delle proprie scuole [...] ⁽²⁾ (traduzione non ufficiale). Secondo le informazioni riportate sul sito Internet dell'NDLA, il motivo del rientro di Akershus era che dopo il suo ritiro dall'NDLA, l'uso delle materie riportate sul sito *ndla.no* è aumentato in misura considerevole (traduzione non ufficiale); ciò significa che l'NDLA, attualmente, è costituita dalle autorità di 18 contee.

4.3. FONDI PER LE AUTORITÀ DELLE CONTEE

- (25) Il 15 ottobre 2006 le autorità delle 18 contee hanno presentato congiuntamente la domanda per l'ottenimento dei fondi statali al ministero dell'Istruzione e della Ricerca, che ha dato la sua approvazione preliminare con una sovvenzione di 2 milioni di NOK per la pianificazione del progetto e altri 15 milioni di NOK per lo sviluppo e l'acquisto del contenuto (per un totale di 17 milioni di NOK). La sovvenzione di 15 milioni di NOK non avrebbe dovuto essere concessa prima dell'approvazione del piano del progetto ⁽³⁾. Quest'ultimo, ricevuto il 16 febbraio 2007, è stato approvato il 20 aprile 2007 e la concessione degli altri 15 milioni di NOK è stata subordinata a varie condizioni:

i fondi devono essere utilizzati per l'acquisto, lo sviluppo e/o l'adattamento di strumenti didattici digitali per materie quali lingua norvegese e scienze naturali, per il VGI ⁽⁴⁾, a partire dall'autunno del 2007.

[...]

Il ministero richiede inoltre che le autorità delle contee individuino congiuntamente un'entità giuridica che assuma la responsabilità per le risorse didattiche digitali per le autorità delle contee nell'ambito dell'iniziativa. Tale entità può essere una società, un organismo di cooperazione intercomunale o un'autorità di una contea ospite, ma non può esercitare un'attività economica.

[...]

Il ministero si attende che l'acquisto di materiali didattici digitali e di servizi di sviluppo sia eseguito conformemente alle normative in materia di appalti pubblici. Lo sviluppo di risorse didattiche digitali da parte del personale delle autorità delle contee deve essere considerato un'attività per proprio conto, a condizione che le autorità delle contee non ne traggano alcun profitto. Lo sviluppo da parte di persone che non sono dipendenti delle autorità delle contee deve essere considerato come acquisto di servizi e deve essere valutato sulla base delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di appalti pubblici secondo le consuete modalità ⁽⁵⁾ (traduzione non ufficiale).

⁽¹⁾ Cfr. l'allegato 15 (rif. n. 553808) della denuncia: comunicazione del responsabile amministrativo del dipartimento dell'istruzione e della formazione dell'autorità della contea di Sogn og Fjordane, disponibile all'indirizzo [http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/\\$FILE/09039906.pdf](http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/$FILE/09039906.pdf)

⁽²⁾ Cfr. la relazione annuale 2012 dell'NDLA (rif. n. 672038), pag. 5, allegata alla comunicazione delle autorità norvegesi del 6 maggio 2013. Testo originale in norvegese *Akershus fylkeskommune meldte seg ut med bakgrunn i lave besøkstall fra egne skoler, [...]*.

⁽³⁾ Cfr. l'allegato 11 della denuncia: piano del progetto dell'NDLA del 16 febbraio 2007, (rif. n. 553952), pag. 3.

⁽⁴⁾ VGI è l'abbreviazione di «Videregående no. 1» e si riferisce al primo dei tre anni di scuola secondaria in base alla nuova riforma «Kunnskapsløftet» del 2006, cfr. per maggiori informazioni il sito Internet della direzione norvegese per l'istruzione e la formazione http://www.udir.no/Vurdering/Vitnemal-og-kompetansebevis/Artikler_vitnemal/Foring-av-vitnemal-og-kompetansebevis-for-videregaende-opplaring-i-Kunnskapsloftet-2014/12-Dispensasjoner-og-forsok-innvilget-av-Utdanningsdirektoratet-1/

⁽⁵⁾ Cfr. l'allegato 4 della denuncia, lettera del 20 aprile 2007 del ministero dell'Istruzione e della Ricerca alle autorità delle contee (rif. n. 553730), cfr. il terzo paragrafo a pag. 1 e il quarto paragrafo a pag. 2.

- (26) In seguito all'approvazione dei fondi, il ministero dell'Istruzione e della Ricerca ha trasferito 30,5 milioni di NOK nell'arco di tre anni (2 milioni di NOK e 15 milioni di NOK nel periodo 2006-2007, 9 milioni di NOK nel 2008 per lo sviluppo di materiale didattico (digitale) e 4,5 milioni di NOK nel 2009 per le infrastrutture e l'assistenza tecnica) per il progetto dell'NDLA (cfr. la sintesi riportata nella tabella nel successivo considerando 27) ⁽¹⁾.
- (27) Inoltre, in seguito alla modifica della legge sull'istruzione nel 2007, le autorità delle contee sono state indennizzate per l'obbligo di fornire materiale didattico (fisico e digitale) attraverso un aumento del regime di sovvenzioni a favore di tali autorità previsto dal ministero degli Enti locali e dello Sviluppo regionale, rinominato ministero degli Enti locali e della Modernizzazione dal 1° gennaio 2014 ⁽²⁾. L'indennizzo era basato sui costi stimati della fornitura di materiali didattici per tutte le materie. Gli importi dell'indennizzo sono sintetizzati di seguito ⁽³⁾:

| Anno | 2006-2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|--------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|
| Sovvenzione statale a favore delle autorità delle contee per la fornitura di materiale didattico gratuito (generale) | 287 milioni di NOK | 211 milioni di NOK | 347 milioni di NOK | 308 milioni di NOK |
| Sovvenzione del ministero dell'Istruzione e della Ricerca a favore dell'NDLA (specifica) | 17 milioni di NOK | 9 milioni di NOK | 4,5 milioni di NOK ⁽¹⁾ | — |

⁽¹⁾ Cfr. il successivo considerando 31.

4.3.1. Finanziamento dell'NDLA da parte delle autorità delle contee

- (28) Le autorità delle contee partecipanti hanno deciso di utilizzare parte dei fondi del regime di sovvenzioni generale, di cui al precedente considerando 27, per il progetto dell'NDLA. Di seguito è sintetizzato lo stanziamento di bilancio delle autorità delle contee ⁽⁴⁾:

| Anno | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|---------------------|---------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Sovvenzione delle autorità delle contee ⁽¹⁾ a favore dell'NDLA | 21,1 milioni di NOK | 34,7 milioni di NOK | 58,8 milioni di NOK ⁽²⁾ | 57,7 milioni di NOK ⁽³⁾ | 64,9 milioni di NOK ⁽⁴⁾ |
| Percentuale/importo del bilancio delle autorità delle contee per i materiali didattici gratuiti a favore dell'NDLA | 10 % | 10 % | 20 % | 355 NOK per studente | 400 NOK per studente |

⁽¹⁾ I dati sono stati forniti dal governo norvegese il 9 settembre 2010 (rif. n. 568942), pag. 8.

⁽²⁾ Cfr. la relazione annuale 2011, sezione 5.4.1 (rif. n. 672037).

⁽³⁾ Ibidem.

⁽⁴⁾ Cfr. la relazione annuale 2012, sezione 6.1 (rif. n. 672038).

- (29) Sebbene il modo in cui i fondi sono stati erogati all'NDLA sia variato nel corso del tempo, in definitiva la fonte del finanziamento è rimasta la stessa, ossia le sovvenzioni statali concesse tramite il ministero dell'Istruzione e della Ricerca e il ministero degli Enti locali e della Modernizzazione.
- (30) Nel suo primo anno di attività, l'NDLA ha ricevuto fondi direttamente dal ministero dell'Istruzione e della Ricerca (17 milioni di NOK nel 2007). Successivamente, nel secondo e terzo anno di attività, l'NDLA è stata finanziata direttamente dallo Stato e dalle autorità delle contee, che hanno destinato all'NDLA parte delle sovvenzioni ricevute dallo Stato.

⁽¹⁾ Cfr. la comunicazione delle autorità norvegesi del 9 settembre 2010 (rif. n. 568942), pagg. 6-8, cfr. specificamente la tabella riportata a pag. 6.

⁽²⁾ Cfr. la suddivisione del bilancio St. pr pag. n. 1 (2006-2007) «libro giallo» all'indirizzo: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-1-2006-2007-/10/4.html?id=298021>

⁽³⁾ Cfr. la comunicazione delle autorità norvegesi del 9 settembre 2010 (rif. n. 568942), pagg. 6-8, cfr. specificamente la tabella riportata a pag. 6.

⁽⁴⁾ All'Autorità risulta che il metodo di imputazione sia rimasto invariato per quanto riguarda gli anni 2013 e 2014.

- (31) Il ministero dell'Istruzione e della Ricerca ha finanziato unicamente il costo dell'assistenza tecnica e delle infrastrutture fornite all'NDLA, ossia l'estensione e il trasferimento del sistema di gestione dei contenuti, con un importo di 4,5 milioni di NOK nel 2009, in quanto la responsabilità finanziaria dei materiali didattici gratuiti è stata trasferita alle autorità delle contee dal 1° luglio 2009 ⁽¹⁾.
- (32) Dal 2010 l'NDLA viene finanziata unicamente dai bilanci delle autorità delle contee, che a loro volta utilizzano i fondi che ricevono dal regime di sovvenzioni generale gestito dal ministero degli Enti locali e della Modernizzazione.

4.3.2. Base giuridica per il finanziamento

- (33) La base giuridica per i fondi erogati dal ministero dell'Istruzione e della Ricerca a favore dell'NDLA è costituita dalla risoluzione del parlamento sul bilancio dello Stato e dalla delega al ministero dell'Istruzione e della Ricerca della competenza di approvare le domande di sovvenzioni.
- (34) La base giuridica per le sovvenzioni erogate dalle autorità delle contee all'NDLA è costituita dalle risoluzioni sul bilancio delle autorità delle contee partecipanti ⁽²⁾.

4.4. ISTITUZIONE DELL'NDLA ⁽³⁾

4.4.1. Cooperazione ad hoc: 15 ottobre 2006 — 1° luglio 2009

- (35) Dal 15 ottobre 2006 ⁽⁴⁾ al 1° luglio 2009 l'NDLA è stata attiva come organismo di cooperazione ad hoc, prima di essere formalmente riconosciuta come organismo di cooperazione intercomunale ai sensi dell'articolo 27 della legge sugli enti locali.
- (36) Dal 15 ottobre al 15 febbraio 2007 le autorità delle contee partecipanti all'NDLA hanno concentrato i loro sforzi sulla definizione di un piano di progetto da presentare al ministero dell'Istruzione e della Ricerca allo scopo di ottenere l'approvazione e un finanziamento per l'NDLA. Il piano di progetto è stato ricevuto dal ministero il 16 febbraio 2007 ed è stato approvato nell'aprile 2007 ⁽⁵⁾. All'epoca, le decisioni strategiche relative al progetto erano adottate dal «forum per i responsabili dell'istruzione delle autorità delle contee» («FFU») ⁽⁶⁾. La gestione ordinaria del progetto era diretta da un consiglio di amministrazione, nominato dall'FFU, composto da cinque membri, che erano anche direttori del settore istruzione a livello di autorità delle contee. In base alle informazioni fornite dalle autorità norvegesi, il consiglio di amministrazione era costituito da almeno un rappresentante delle tre regioni del sistema di istruzione (ossia regione settentrionale, regione sudoccidentale e regione orientale) e dal responsabile dell'FFU ⁽⁷⁾.
- (37) Oltre ai cinque membri del consiglio di amministrazione, nel progetto erano impegnati quattro dipendenti delle autorità di varie contee ⁽⁸⁾. Il consiglio di amministrazione dell'NDLA era vincolato da un mandato concordato stabilito dalle autorità delle contee partecipanti, che comprendeva due obiettivi specifici ⁽⁹⁾:
- i) istituire un organismo che potesse offrire materiale didattico digitale accessibile gratuitamente con l'obiettivo a lungo termine di soddisfare l'esigenza di includere tutte le materie e i settori tematici delle scuole secondarie di grado secondario;
 - ii) offrire materiale didattico digitale riguardante due materie specifiche, ossia la lingua norvegese e le scienze (secondo grado), nelle scuole secondarie di secondo grado prima dell'autunno del 2007.

⁽¹⁾ Cfr. l'allegato 15 della denuncia (rif. n. 553808); comunicazione del responsabile amministrativo del dipartimento dell'istruzione e della formazione dell'autorità della contea di Sogn og Fjordane, cfr. la parte relativa al finanziamento e all'espansione a pag. 7.

⁽²⁾ Cfr. la risposta delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. nn. 703980 e 703991) e gli allegati 5-22 (rif. n. 703987).

⁽³⁾ La Corte EFTA sottolinea che, nello statuto dell'NDLA, l'entrata in vigore della cooperazione formale era prevista per il 1° luglio 2009 [causa E-1/12, *Den norske Forleggerforening*, punto 115 (citata in precedenza)]. Al contempo, la Corte EFTA ha precisato che una lettera delle autorità norvegesi menzionava il 1° gennaio 2010 come data di entrata in vigore della cooperazione intercomunale (la Corte EFTA si riferisce alla comunicazione della Norvegia del 9 settembre 2010, pag. 3). Tenuto conto di quanto precede, e considerando che l'NDLA era già attiva come organismo di cooperazione ad hoc prima del suo riconoscimento formale, la Corte EFTA ha ritenuto che l'Autorità avrebbe dovuto valutare gli effetti delle modifiche organizzative e dello status giuridico dell'NDLA sul suo processo decisionale e sulle fonti di finanziamento. Inoltre, la Corte EFTA ha ritenuto che l'Autorità avrebbe dovuto esaminare le modifiche dell'assetto organizzativo e giuridico dell'NDLA nel corso del tempo [causa E-1/12, *Den norske Forleggerforening*, punto 117 (menzionata in precedenza)].

⁽⁴⁾ La data della domanda di sovvenzione presentata dalle autorità delle 18 contee.

⁽⁵⁾ Cfr. l'allegato 11 della denuncia, piano di progetto dell'NDLA del 16 febbraio 2007 (rif. n. 553952), pag. 14.

⁽⁶⁾ Il testo norvegese è il seguente: *Forum for fylkesutdanningssefer*.

⁽⁷⁾ Cfr. la lettera delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991), pag. 7.

⁽⁸⁾ Comunicazione delle autorità norvegesi del 6 maggio 2013 (rif. n. 672024).

⁽⁹⁾ Piano del progetto dell'NDLA, primo e secondo punto della sottorubrica 2.2.

- (38) Come condizione per poter usufruire dei finanziamenti statali, il ministero dell'Istruzione e della Ricerca richiedeva che un'entità giuridica fosse responsabile del progetto. In seguito a tale richiesta, è stata nominata come entità giuridica responsabile l'autorità della contea di Hordaland. La nomina è stata confermata con una decisione all'autorità della contea di Hordaland il 16 ottobre 2007 ⁽¹⁾ e approvata dalle altre autorità delle contee partecipanti tramite i rispettivi consigli di amministrazione.
- (39) Nel corso del 2008 e del 2009, le autorità delle contee partecipanti hanno discusso della futura organizzazione dell'NDLA. L'obiettivo era formalizzare l'accordo riducendo al minimo le modifiche rispetto alla cooperazione esistente ⁽²⁾. Alla fine, i consigli di amministrazione di tutte le autorità delle contee hanno approvato risoluzioni identiche che autorizzavano le autorità delle contee a partecipare a una cooperazione intercomunale ai sensi dell'articolo 27 della legge sugli enti locali. Le risoluzioni stabilivano che l'obiettivo dell'NDLA era acquistare, sviluppare e distribuire materiale didattico digitale riguardante tutte le materie insegnate nelle scuole secondarie di secondo grado in Norvegia. Le autorità delle contee avevano deciso che l'organismo di cooperazione non avrebbe dovuto essere un'entità giuridica separata, come si desume anche dallo statuto dell'NDLA ⁽³⁾. L'NDLA è stato riconosciuto formalmente come organismo di cooperazione intercomunale il 1° luglio 2009, che è la data riportata nello statuto. Tale data è stata confermata dalle autorità norvegesi come la data corretta di fondazione ⁽⁴⁾. In base alle informazioni fornite dalle autorità norvegesi, lo statuto è stato leggermente modificato nel 2012 ⁽⁵⁾. La modifica non ha alterato le competenze dell'NDLA, come indicato nel successivo considerando 52.

4.4.2. Cooperazione intercomunale — Consiglio di vigilanza e consiglio di amministrazione

- (40) In base allo statuto, l'FFU assume il ruolo di consiglio di vigilanza ⁽⁶⁾ e quindi resta responsabile della gestione complessiva, come nel caso della fase di cooperazione ad hoc. Nel testo modificato dello statuto del 2012, il riferimento all'FFU è stato eliminato, ma la composizione e la funzione del consiglio di vigilanza restano invariate. Ciò corrisponde allo scopo e alla struttura di una cooperazione intercomunale in cui tutte le autorità delle contee partecipanti devono essere rappresentate nell'organo decisionale superiore ⁽⁷⁾.
- (41) In base allo statuto, il consiglio di amministrazione è composto da almeno cinque membri, fra cui almeno un rappresentante per ciascuna delle regioni del sistema scolastico (ossia regione settentrionale, regione sudoccidentale e regione orientale), che è la stessa composizione della fase della cooperazione ad hoc ⁽⁸⁾.
- (42) In base allo statuto ⁽⁹⁾, il consiglio di amministrazione ha il compito di garantire che l'NDLA possa svolgere le funzioni previste dallo statuto, ossia garantire che: 1) siano disponibili gratuitamente per gli utenti materiali didattici digitali; 2) che la scuola secondaria di secondo grado sia caratterizzata dalla collaborazione e dalla condivisione; 3) che gli studenti e i docenti partecipino attivamente all'insegnamento e all'apprendimento; 4) che gli istituti e le reti accademici di tutto il paese siano una forza trainante dello sviluppo di materiale didattico digitale di eccellenza; e 5) che siano disponibili contenuti e servizi adeguati per soddisfare le esigenze di studenti e docenti.
- (43) Sebbene il consiglio di amministrazione abbia l'autorità di assumere obblighi finanziari per conto dei partecipanti, lo statuto stabilisce esplicitamente che il consiglio di amministrazione esercita la sua autorità unicamente sulla base delle deleghe del consiglio di vigilanza, che può anche impartire ordini al consiglio di amministrazione e annullarne le decisioni. Nel testo modificato dello statuto del 2012, il potere di assumere obblighi finanziari per i membri partecipanti dell'NDLA è implicito, tuttavia il funzionamento del consiglio di amministrazione resta invariato. In ogni caso, tali obblighi finanziari sono limitati dal bilancio che le autorità delle contee partecipanti hanno concordato per l'NDLA. A questo proposito, va sottolineato che tutte le operazioni finanziarie dell'NDLA sono eseguite dall'autorità della contea di Hordaland e dal servizio acquisti BTV della contea (cfr. il successivo considerando 54 per maggiori informazioni). Inoltre, lo statuto stabilisce che né il consiglio di amministrazione né il consiglio di vigilanza possono stipulare un accordo di credito o emettere garanzie per conto dell'organismo di cooperazione intercomunale. A questo proposito, le autorità norvegesi hanno spiegato che, in pratica, né il consiglio di vigilanza né il consiglio di amministrazione né la direzione impongono nuovi obblighi finanziari alle autorità delle contee.

⁽¹⁾ La decisione adottata stabiliva quanto segue: *l'autorità della contea di Hordaland è giuridicamente responsabile dell'NDLA per conto delle altre autorità delle contee che prendono parte al progetto* (traduzione non ufficiale).

⁽²⁾ Lettera delle autorità norvegesi del 6 maggio 2013 (rif. n. 672024), pag. 6, dal secondo all'ultimo paragrafo.

⁽³⁾ Statuto, cfr. l'allegato 10 della denuncia (rif. n. 553953), che conferma che la data di entrata in vigore era il 1° luglio 2009.

⁽⁴⁾ Cfr. la lettera delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991).

⁽⁵⁾ Statuto modificato dal 2012 (cfr. rif. nn. 703991 e 709565). Quella della contea di Hordaland è stata la prima autorità ad adottare lo statuto modificato il 16 gennaio 2012 e quella della contea di Østfold l'ultima ad adottarlo, il 25 ottobre 2012; cfr. l'email delle autorità norvegesi del 2 giugno 2014 (rif. n. 709742).

⁽⁶⁾ In norvegese *representantskapet* (o *Styret* nella versione del 2012 dello statuto).

⁽⁷⁾ Cfr. la nota 327 del commento in dottrina dell'articolo 27 della legge sugli enti locali, *Gylendals rettsdata*, di Jan Fridthjof Bern, dell'8 marzo 2012.

⁽⁸⁾ In norvegese: *Driftsstyret* (o *Arbeidsutvalg* nella versione del 2012 dello statuto).

⁽⁹⁾ Cfr. il successivo paragrafo 51 per maggiori informazioni su aspetti finanziari e di bilancio dell'NDLA.

4.4.3. Decisioni di accettazione della cooperazione intercomunale da parte delle autorità delle contee

- (44) Nel corso del 2009, le varie autorità delle 18 contee hanno adottato le decisioni di accettazione dell'accordo e dello statuto di istituzione dell'NDLA quale organismo di cooperazione intercomunale. L'adozione di tali decisioni da parte delle autorità delle contee è avvenuta in momenti diversi, ma nella grande maggioranza dei casi anteriormente al 1° luglio 2009, che è la data in cui le autorità delle contee avevano deciso che avrebbe dovuto essere avviata la cooperazione ⁽¹⁾.
- (45) Le autorità norvegesi hanno precisato che tutte le autorità delle 18 contee hanno partecipato alla cooperazione tramite l'NDLA dalla fase della cooperazione ad hoc (ad eccezione dell'autorità della contea di Akershus, che si è ritirata dall'iniziativa per poi rientrarvi, cfr. il precedente considerando 24) e, inoltre, che la cooperazione formale è iniziata il 1° luglio 2009.
- (46) La prima riunione del consiglio di amministrazione dell'NDLA si è svolta l'11 agosto 2009 ⁽²⁾.

4.5. BILANCIO E POTERE DI ACQUISTO DELL'NDLA

- (47) Il livello dei finanziamenti dell'NDLA per ogni anno è in definitiva deciso dalle autorità delle contee partecipanti. La decisione è basata su una raccomandazione del consiglio di amministrazione dell'NDLA che esprime il parere del consiglio sul livello dei finanziamenti, ma le autorità delle contee non sono giuridicamente vincolate da tale raccomandazione. Lo scopo principale dei finanziamenti ⁽³⁾ è consentire all'NDLA di conseguire gli obiettivi dichiarati, ossia acquistare, sviluppare e distribuire materiale didattico digitale per tutte le materie insegnate nelle scuole secondarie rientranti nell'obbligo giuridico imposto dalla legge sull'istruzione in Norvegia.
- (48) Va sottolineato che l'NDLA non ha alcun potere discrezionale per quanto riguarda il corrispettivo che le autorità delle contee, lo Stato o qualsiasi cliente privato devono pagare per i suoi servizi. In particolare, i contributi all'NDLA sono fissati unilateralmente dalle autorità delle contee e l'NDLA non ha alcun potere di negoziazione riguardo all'importo di tali contributi. Se il consiglio di amministrazione vuole espandere le attività dell'NDLA, e quindi vuole aumentare il bilancio, la questione deve essere sottoposta al consiglio di vigilanza per l'approvazione. Se il consiglio di vigilanza decide di sostenere un aumento del bilancio, la questione viene quindi rinviata ai consigli delle contee ⁽⁴⁾ per l'approvazione finale.
- (49) Al fine di garantire che le gare pubbliche d'appalto da essa organizzate siano pienamente conformi alla legge sugli appalti pubblici ⁽⁵⁾, l'NDLA ha definito una strategia in materia ⁽⁶⁾. In base alle informazioni ricevute dalle autorità norvegesi, uno dei compiti principali dell'NDLA è gestire lo sviluppo di nuovo materiale didattico digitale attraverso gli appalti pubblici. La decisione di far ricorso agli appalti pubblici è limitata dagli obiettivi generali dell'NDLA e dal suo bilancio. Entro tali limiti, l'NDLA è libera di decidere il contenuto delle gare d'appalto ⁽⁷⁾.
- (50) Dal 2007 l'NDLA ha svolto nove importanti gare d'appalto pubbliche, con l'assistenza dell'autorità della contea di Hordaland ⁽⁸⁾. Si tratta di gare d'appalto relative a materiali didattici digitali che spaziano dall'acquisto di elementi e prodotti finali all'accesso a immagini e video e ai relativi servizi di assistenza.
- (51) Come menzionato in precedenza, la direzione dell'NDLA ha la competenza per imporre obblighi finanziari alle autorità delle contee partecipanti. Secondo le autorità norvegesi, l'intenzione alla base di questa disposizione era chiarire che il consiglio di amministrazione dell'NDLA aveva la competenza per stipulare accordi con altre parti. A tale scopo, il consiglio di amministrazione doveva poter imporre obblighi alle autorità delle contee partecipanti alla cooperazione, poiché avrebbe obbligato le autorità delle contee a utilizzare i fondi resi disponibili per l'NDLA conformemente agli obiettivi dell'NDLA ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. la risposta delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. nn. 703980 e 703991) e gli allegati 5-22 (rif. n. 703987). Nella risposta della Norvegia del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991) si specifica che le autorità delle due contee di Sogn og Fjordane e Telemark fanno erroneamente riferimento alla data del 1° gennaio 2010 nelle rispettive risoluzioni. Le autorità norvegesi asseriscono inoltre che, sebbene l'autorità della contea di Troms, per motivi pratici, stabilisse nella sua decisione che la data di entrata in vigore della cooperazione era il 1° gennaio 2010, la data corretta avrebbe dovuto essere il 1° luglio 2009.

⁽²⁾ Comunicazione delle autorità norvegesi del 6 maggio 2013 (rif. n. 672024).

⁽³⁾ La fonte dei finanziamenti dell'NDLA è descritta in modo dettagliato nella precedente sezione 4.3.

⁽⁴⁾ In Norvegese: fylkestinget.

⁽⁵⁾ LOV-1999-07-16-69 [Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)].

⁽⁶⁾ Cfr. la comunicazione delle autorità norvegesi del 7 marzo 2011 (rif. n. 589528), pag. 54.

⁽⁷⁾ Questa autonomia limitata riguardo alle attività ordinarie dell'NDLA è analizzata in maniera più approfondita nella successiva sezione relativa alla valutazione.

⁽⁸⁾ L'autorità della contea di Hordaland agisce, per conto di tutte le autorità delle contee partecipanti, in qualità di entità giuridica responsabile per la firma dei contratti.

⁽⁹⁾ Cfr. la risposta della Norvegia del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991).

- (52) Come menzionato in precedenza nel considerando 39, nel 2012 lo statuto è stato modificato. Tuttavia, l'unica modifica significativa riguarda il ruolo dell'amministratore delegato, che è stato definito con maggiore chiarezza, in particolare le limitazioni applicabili al suo mandato. Nel complesso però le modifiche dello statuto non influiscono in alcun modo sulla valutazione dell'Autorità riguardo all'autonomia dell'NDLA in quanto il mandato dell'NDLA non risulta essere stato modificato in modo significativo. Le autorità norvegesi hanno ribadito che le modifiche dello statuto forniscono una descrizione più precisa della sfera di competenza dell'NDLA ⁽¹⁾.

4.6. PERSONALE E DIREZIONE DELL'NDLA

- (53) L'NDLA non ha dipendenti. Nella maggior parte dei casi, il personale che lavora per l'NDLA ha un rapporto di lavoro contrattuale con una delle autorità delle contee partecipanti. In altri casi, il lavoro viene eseguito da consulenti esterni, che, in base alle informazioni trasmesse dalle autorità norvegesi, sono impiegati dalle imprese aggiudicatarie di gare d'appalto pubbliche. I membri del personale editoriale sono assunti dalle autorità delle contee o impiegati dagli appaltatori che forniscono servizi all'NDLA. I membri del personale editoriale delle autorità delle contee sono assunti per alcuni anni con un contratto di lavoro a tempo parziale. Ciò significa che sono impiegati dall'autorità di una contea, ma l'importo pagato per il tempo lavorato per l'NDLA proviene dal bilancio dell'NDLA. Il costo di altri membri del personale editoriale è incluso nel corrispettivo dovuto agli appaltatori che forniscono servizi che si sono aggiudicati una gara indetta dall'NDLA. Il gruppo dirigente è assunto dalle autorità delle contee per un periodo di tempo indeterminato e quindi non ha un rapporto di lavoro contrattuale con l'NDLA.
- (54) In pratica, le autorità delle contee ricevono un rimborso dall'NDLA tre volte all'anno per l'uso delle loro risorse (ossia per pagare le retribuzioni, le spese di viaggio ecc.). I rimborsi sono organizzati dall'autorità della contea di Hordaland. Inoltre, dalla fase progettuale l'NDLA si avvale del servizio d'acquisto BTV delle contee ⁽²⁾ per svolgere tutte le sue attività inerenti agli appalti pubblici per i servizi da acquistare sul mercato. Tra i servizi procurati dall'NDLA sono compresi tutti i servizi di amministrazione tecnica, di gestione delle domande, di supporto informatico e di sviluppo del sito Internet di risorse didattiche digitali dell'NDLA ⁽³⁾. Non vi è alcuna prova del fatto che gli acquisti siano stati superiori agli stanziamenti di bilancio né che l'NDLA abbia procurato servizi o prodotti non rientranti nell'ambito del suo mandato.

5. OSSERVAZIONI SULLA DECISIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

5.1. IL DENUNCIANTE

- (55) Le osservazioni dell'NPA possono essere sintetizzate nel seguente modo:
- primo, l'ambito degli obblighi di servizio dell'NDLA non è adeguatamente definito,
 - secondo, il sistema e la struttura di finanziamento dell'NDLA sono vaghi, comportando a loro volta l'erogazione di sovvenzioni incrociate da parte delle autorità delle contee che non trovano riscontro nei conti dell'NDLA,
 - terzo, l'NDLA ha già causato danni gravi e irreparabili agli editori operanti in Norvegia, principalmente in seguito allo stanziamento di risorse pubbliche da parte delle autorità delle contee dell'NDLA, che limiterebbe la possibilità per le scuole di acquistare materiali didattici di elevata qualità dagli editori,
 - quarto, si sostiene che le autorità delle contee che non partecipano all'NDLA (Oslo e Akershus) ⁽⁴⁾ rischiano di acquisire materiali didattici di scarsa qualità dalle case editrici a causa dell'indebolimento della capacità di competere di tali case. L'NPA fa riferimento a una ricerca sulle risorse didattiche aperte dalla quale è risultato che i programmi relativi a tali risorse finanziati dal governo possono limitare la scelta per i docenti e gli studenti in quanto minano la capacità di competere dei fornitori del settore privato e quindi la fiducia necessaria per investire, con la conseguenza di un graduale ritiro dal mercato di questi fornitori (cfr. l'osservazione di terzi dell'Associazione nazionale degli editori).
- (56) L'NPA solleva obiezioni riguardo alla valutazione preliminare e ai risultati riportati nella decisione 136/13/COL in cui l'Autorità ha ritenuto che l'NDLA non rispondesse alla definizione di impresa e quindi non fosse soggetta alle norme in materia di aiuti di Stato.

⁽¹⁾ In base alle informazioni fornite dalle autorità norvegesi, nel 2012 lo statuto è stato leggermente modificato (rif. nn. 703991 e 709565).

⁽²⁾ In Norvegese: *Buskerud, Telemark, og Vestfold-innkjøp*.

⁽³⁾ Cfr. la comunicazione delle autorità norvegesi del 4 marzo 2011 (rif. n. 672032) allegata all'osservazione sulla decisione di avvio del procedimento.

⁽⁴⁾ Al momento della comunicazione, l'autorità della contea di Akershus non era ancora rientrata nell'NDLA.

- (57) L'NPA sostiene che la riduzione dei bilanci delle autorità delle contee in relazione agli appalti per i materiali didattici sia direttamente collegata alla creazione dell'NDLA. L'NPA è del parere che tale riduzione sia all'origine della contrazione delle dimensioni del mercato, come dimostra il crollo del fatturato lordo relativo ai libri venduti alle scuole secondarie di secondo grado (392 milioni di NOK nel 2008 e tra 255 e 264 milioni di NOK nel periodo dal 2010 al 2012). L'NPA sostiene che tali dati dimostrano che esisteva un mercato almeno prima della creazione dell'NDLA. L'NPA fa anche riferimento al paragrafo 13 degli orientamenti dell'Autorità relativi all'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato alle compensazioni concesse per la prestazione di servizi di interesse economico generale («SIEG») ⁽¹⁾ per sostenere che, nonostante la chiusura del mercato, può esistere un'attività economica, ossia la produzione interna, in cui altri operatori potrebbero essere disposti a fornire il servizio e capaci di farlo e che il carattere non lucrativo dell'NDLA non cambia la sua valutazione come impresa, a condizione che esista un'offerta in concorrenza con quella di altri operatori che intendono trarre un profitto ⁽²⁾.
- (58) Per quanto riguarda la valutazione dei criteri *Altmark* ⁽³⁾, l'NPA sostiene che non sono soddisfatti in quanto l'NDLA sarebbe estremamente inefficiente.
- (59) Risulterebbe inoltre che l'NDLA non realizza un prodotto solo in caso di fallimento del mercato, ma anche se tale prodotto è già disponibile sul mercato. L'NPA fa riferimento al paragrafo 13 degli orientamenti dell'Autorità relativi ai SIEG in cui si sostiene che gli Stati EFTA non possono imporre specifici obblighi di servizio pubblico per i servizi già forniti da imprese operanti in normali condizioni di mercato.
- (60) Infine, per quanto riguarda la valutazione dell'NDLA come fornitore di SIEG, viene criticata la mancanza di trasparenza. A questo proposito, l'NPA fa riferimento alle condizioni previste dalla direttiva 2006/111/CE relativa alla trasparenza ⁽⁴⁾ che si ritiene non siano state soddisfatte dall'NDLA.

5.2. ALTRI TERZI

- (61) L'Autorità ha ricevuto osservazioni da 11 parti interessate, vale a dire: l'Associação Portuguesa de Editores e Livreiros (APEL), la Federazione degli editori europei (FEP), la Polish Chamber of Books, l'Associazione francese degli editori, la Camera di commercio e dell'industria della Slovenia, l'Associazione danese degli editori, la Publisher Association (UK), l'Associazione internazionale degli editori (IPA), l'Associazione degli editori belgi (ADEB), l'Associazione degli editori e dei librai della Serbia e l'Associazione svedese degli editori didattici.
- (62) Tutti i terzi sostengono che la produzione e la fornitura di risorse digitali gratuite da parte di un'entità gestita dallo Stato come l'NDLA costituiscono una forma di concorrenza sleale agevolata dallo Stato che dovrebbe essere considerata un aiuto illegale.
- (63) La Federazione degli editori europei e l'Associazione internazionale degli editori hanno presentato osservazioni più ampie, come di seguito sintetizzato:
- la concorrenza sleale derivante dall'aiuto concesso all'NDLA può seriamente compromettere la capacità degli editori del settore privato di continuare a fornire risorse di alta qualità per questo mercato; tale concorrenza sleale avrà effetti negativi sull'istruzione in Norvegia e sarà deleteria per le prestazioni di docenti e studenti,
 - la strategia più efficace per assegnare i finanziamenti statali è concentrarsi sul lato della domanda (bilancio delle scuole) e non attuare una sovvenzione per i fornitori di materiale gratuito non soggetta alla concorrenza (come nel caso dell'NDLA). Nel primo caso, gli insegnanti dispongono dei fondi per scegliere liberamente tra una serie di risorse di alta qualità, fra cui le risorse didattiche aperte e il materiale pubblicato in modo professionale.

⁽¹⁾ GUL 161 del 13.6.2013, pag. 12, e supplemento SEE n. 34 del 13.6.2013, pag. 1.

⁽²⁾ Causa C-49/07 *MOTOE*, Raccolta 2008, pag. I-4863, punto 27.

⁽³⁾ Causa C-280/00 *Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg*, Raccolta 2003, pag. I-7747.

⁽⁴⁾ Direttiva relativa alla trasparenza [direttiva 2006/111/CE della Commissione del 16 novembre 2006 relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie tra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese (GUL 318 del 17.11.2006, pag. 17), integrata nell'allegato XV, punto 1 bis, dell'accordo SEE; GUL 266 dell'11.10.2007, pag. 15, e supplemento SEE n. 48 dell'11.10.2007, pag. 12, entrata in vigore il 9 giugno 2007].

6. OSSERVAZIONI DELLE AUTORITÀ NORVEGESI

- (64) La posizione delle autorità norvegesi è che il finanziamento della fornitura di materiale gratuito per la scuola secondaria di secondo grado pubblica non può essere considerato un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 61 dell'accordo SEE. Le autorità norvegesi sottolineano il fatto che principalmente l'NDLA acquista materiali didattici tramite appalti pubblici nel mercato. L'NDLA sviluppa tali materiali in collaborazione con gli insegnanti e le autorità delle contee solo se non riesce a procurare materiale di qualità sufficiente.

II. VALUTAZIONE

1. LA PRESENZA DI AIUTI DI STATO

- (65) In base all'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE «[s]alvo deroghe contemplate dal presente accordo, sono incompatibili con il funzionamento del medesimo, nella misura in cui incidano sugli scambi fra parti contraenti, gli aiuti concessi da Stati membri della Comunità, da Stati AELS (EFTA) o mediante risorse statali sotto qualsiasi forma, che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

1.1. ATTIVITÀ ECONOMICA

- (66) Da quanto precede si desume che le norme in materia di aiuti di Stato si applicano solo ai vantaggi accordati alle imprese. Prima di esaminare se in questo caso ricorrano le condizioni previste per la concessione di aiuti di Stato, è necessario valutare se l'NDLA risponda alla definizione di impresa ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE. In caso contrario, il sostegno fornito all'NDLA non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE.
- (67) Secondo una giurisprudenza consolidata, il concetto di impresa comprende «[...] qualsiasi ente che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento» ⁽¹⁾.
- (68) L'Autorità sottolinea che l'NDLA è essenzialmente un organismo di cooperazione tra varie autorità delle contee. Pertanto, il beneficiario dei fondi statali non è l'NDLA stessa, ma sono le singole autorità delle contee che collaborano al progetto dell'NDLA. Tuttavia, come precisato in precedenza, qualsiasi ente può essere un'impresa ai sensi delle norme in materia di aiuti di Stato a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. La questione decisiva è quindi se l'attività di cui trattasi possa essere considerata di natura economica. Come specificato nella successiva sezione II., punto 1.1.2, l'Autorità ha valutato se il cambiamento di status dell'NDLA, da organismo di cooperazione ad hoc agli inizi a organismo di cooperazione intercomunale formale a partire dal 1° luglio 2009, abbia influito sulla classificazione delle attività dell'NDLA. L'Autorità ha concluso che il cambiamento di status non ha avuto alcuna influenza in tal senso, in quanto in seguito ad esso non sono state riscontrate differenze sostanziali a livello di processo decisionale, finanziamento o autonomia dell'NDLA.
- (69) L'NDLA acquista, sviluppa e pubblica materiale didattico digitale. Il denunciante sostiene che tali attività sono di natura economica. A questo proposito, il denunciante sottolinea che, finora, fornitori privati hanno sviluppato e pubblicato materiale didattico digitale. Il denunciante sostiene che sviluppando e pubblicando essa stessa materiale didattico digitale, l'NDLA è entrata in concorrenza diretta con tali fornitori privati.
- (70) L'Autorità osserva che un'attività economica è un'attività consistente nell'offerta di beni e servizi su un determinato mercato ⁽²⁾. L'esistenza o meno di un mercato può dipendere dal modo in cui esso è organizzato nello Stato interessato ⁽³⁾ e la classificazione di una particolare attività come economica può quindi variare nel corso del tempo. L'Autorità riconosce che varie imprese offrono materiale didattico digitale nell'ambito delle loro attività economiche.
- (71) Tuttavia, dalla sentenza emessa dalla Corte EFTA nella causa *Private Barnehandlers Landsforbund* ⁽⁴⁾ si desume che il fatto che un'attività possa essere offerta da operatori privati come attività economica non esclude il fatto che possa essere offerta anche dallo Stato come attività non economica. Nella causa *Private Barnehandlers Landsforbund*,

⁽¹⁾ Causa C-41/90, *Höfner e Elser*, Raccolta 1991, pag. I-1979, punto 21.

⁽²⁾ Causa C-35/96, *Commissione/Italia (CNSD)*, Raccolta 1998, pag. I-3851, punto 36.

⁽³⁾ Cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*, Raccolta 1993, pag. I-637.

⁽⁴⁾ Causa E-5/07, *Private Barnehandlers Landsforbund*, Raccolta Corte EFTA 64 del 2008.

la Corte EFTA doveva valutare se la gestione di asili municipali costituisse un'attività economica. Il denunciante in tale causa aveva sostenuto che l'unica questione rilevante a questo proposito era se i comuni forniscono su un determinato mercato servizi che potrebbero, almeno in linea di principio, essere prestati da operatori privati a scopo di lucro.

- (72) Tuttavia, nella sua sentenza la Corte EFTA ha sottolineato che, quando si valuta la natura di un'attività esercitata da un ente pubblico sulla base delle norme in materia di aiuti di Stato, non può essere rilevante se l'attività possa, in linea di principio, essere svolta da un operatore privato. Tale interpretazione farebbe rientrare sostanzialmente qualsiasi attività dello Stato non consistente nell'esercizio della pubblica autorità nel concetto di attività economica ⁽¹⁾. In effetti, tale interpretazione limiterebbe indebitamente il potere discrezionale degli Stati di fornire taluni servizi ai loro cittadini. In alcuni casi è stato riconosciuto che simili attività possono essere svolte come attività sia non economiche sia economiche e che solo quelle economiche sono soggette alle norme in materia di aiuti di Stato. I giudici europei hanno accettato tale orientamento in casi riguardanti i sistemi sanitari (ad esempio, le assicurazioni malattia pubbliche e private ⁽²⁾), i sistemi dei fondi pensionistici (ad esempio, i fondi pensionistici pubblici e privati ⁽³⁾) e il settore dell'istruzione (ad esempio, gli asili pubblici e privati) ⁽⁴⁾.
- (73) Nella causa *Private Barnehagers Landsforbund* ⁽⁵⁾, la Corte EFTA ha precisato che, per poter stabilire se una determinata attività sia economica, ai casi relativi agli aiuti di Stato potrebbe essere applicato il ragionamento della Corte di giustizia contenuto nella sentenza *Humbel* ⁽⁶⁾, che riguardava la nozione di «servizio» in relazione alle libertà fondamentali.
- (74) Nel campo dell'istruzione e della ricerca in particolare, i giudici europei hanno stabilito che la fornitura di taluni servizi effettuata da certi istituti facenti parte di un sistema di pubblica istruzione e finanziati da fondi pubblici non corrisponde alla fornitura di servizi ai sensi dell'articolo 50 del trattato CE (ora articolo 57 del TFUE). La Corte di giustizia ha stabilito nella causa *Commissione/Germania* ⁽⁷⁾, basandosi in particolare sulla sentenza *Humbel*, che «istituendo e mantenendo un tale sistema di pubblica istruzione, finanziato in generale dal bilancio pubblico [...], lo Stato non intendeva svolgere attività lucrative, bensì assolveva i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini» ⁽⁷⁾.
- (75) In seguito alla modifica della legge sull'istruzione (cfr. il precedente considerando 20), lo Stato norvegese ha deciso che i materiali didattici, compresi quelli in formato digitale, sarebbero stati forniti gratuitamente agli studenti. Questa nuova disposizione costituisce parte integrante del sistema della pubblica istruzione. La questione alla quale occorre dare risposta riguarda l'applicazione pratica di detta disposizione, per cui la qualificazione dell'attività in esame come economica o non economica dipende: i) dal suo obiettivo; e ii) dal modo in cui viene svolta.

1.1.1. Obiettivo

- (76) Lo Stato, istituendo e mantenendo l'ente in questione, non intende svolgere attività retribuite bensì esercitare il proprio potere al fine di adempiere i propri compiti nei confronti dei propri cittadini ⁽⁸⁾. Secondo una giurisprudenza consolidata, che si riflette anche nella prassi decisionale della Commissione europea, lo Stato, istituendo e mantenendo il sistema di pubblica istruzione nazionale, adempie i propri compiti in campo sociale, culturale ed educativo nei confronti dei propri cittadini ⁽⁹⁾. A questo proposito, nell'ambito della riforma del settore dell'istruzione del 2006 il governo norvegese ha deciso che lo Stato avrebbe fornito materiale didattico gratuitamente e le autorità di tutte le contee tranne quella di Oslo hanno deciso di ottemperare a tale obbligo condividendo le loro risorse attraverso l'istituzione dell'NDLA. Come dichiarato dalle autorità norvegesi, l'obiettivo dell'NDLA è fornire materiali didattici digitali. A tale scopo, l'NDLA intende principalmente acquistare i materiali didattici attraverso appalti pubblici nel mercato. Qualora l'NDLA non riesca a procurarsi materiale idoneo, lo sviluppa in stretta collaborazione con gli insegnanti e le autorità delle contee partecipanti ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ *Ibidem*, punto 80.

⁽²⁾ Causa C-160/91, *Poucet*, Raccolta 1993, pag. I-637.

⁽³⁾ Causa C-180/98, *Pavlov*, Raccolta 2000, pag. I-6497.

⁽⁴⁾ Causa E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund* (citata in precedenza).

⁽⁵⁾ Causa 263/86, *Humbel*, Raccolta 1988, pag. 5383, punti 14-21.

⁽⁶⁾ Causa C-318/05, *Commissione/Germania*, Raccolta 2007, pag. I-6957.

⁽⁷⁾ *Ibidem*, punto 68.

⁽⁸⁾ Causa 263/86 *Humbel* (citata in precedenza), punto 18.

⁽⁹⁾ *Ibidem*, punto 18; causa E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund*, Raccolta Corte EFTA 64 del 2008, punto 82; decisione della Commissione N 118/2000: *Francia — Sovvenzioni pubbliche ai club sportivi professionali* (GU C 333 del 28.11.2001, pag. 6).

⁽¹⁰⁾ Cfr. la lettera delle autorità norvegesi del 29 novembre 2013 (rif. n. 691769).

- (77) Secondo il denunciante, dalle sentenze relative alle cause *Humbel* e *Private Barnehagers Landsforbund* si desume che, sebbene le attività oggetto di tali sentenze (ossia, la fornitura di corsi e l'offerta di posti in asili) rientrino nell'ambito del sistema della pubblica istruzione, altre attività (quali l'acquisto, lo sviluppo e la fornitura di materiale didattico digitale) non rientrano in tale ambito, in particolare se esisteva già un mercato per tali attività prima dell'avvio delle attività da parte dello Stato.
- (78) Tuttavia, l'Autorità non dispone di elementi da cui risulti che la Corte di giustizia o la Corte EFTA intendessero limitare il campo delle attività rientranti nell'ambito della pubblica istruzione nel modo suggerito dal denunciante (ossia all'insegnamento effettivo e alla fornitura di servizi di asilo). Per contro, l'Autorità sottolinea che gli Stati EFTA in generale hanno un ampio margine di discrezionalità quando si tratta di scegliere le attività che intendono offrire ai propri cittadini in campo sociale, culturale ed educativo ⁽¹⁾.
- (79) L'Autorità osserva che l'acquisto, lo sviluppo e la fornitura di materiale didattico sono legati alla fornitura di contenuto didattico e pertanto sono strettamente legati all'insegnamento effettivo. L'Autorità ritiene che le attività svolte dall'NDLA per consentire alle autorità delle contee di adempiere le loro funzioni in campo educativo siano strettamente correlate agli obblighi sociali, che non sono paragonabili a un'offerta di carattere commerciale, e che le sovvenzioni siano concesse unicamente allo scopo di adempiere una specifica funzione in campo educativo. In effetti, il materiale acquistato e prodotto dall'NDLA è appositamente adattato alle esigenze del programma scolastico nazionale degli studenti e degli insegnanti delle scuole secondarie. Il denunciante ha tuttavia sostenuto che è importante distinguere le attività necessarie per impartire l'istruzione pubblica da quelle che non sono tali; il denunciante illustra questo punto dichiarando che l'NDLA potrebbe iniziare a produrre mobili per le scuole, che secondo il denunciante non rientrerebbero nell'ambito della pubblica istruzione. A questo proposito, il denunciante sostiene che la produzione di materiale didattico digitale non è una parte intrinseca dell'obbligo di servizio pubblico e pertanto dovrebbe essere considerata un'attività economica ⁽²⁾.
- (80) L'Autorità ritiene, contrariamente alla tesi del denunciante, che la produzione di mobili non sia paragonabile alla produzione di materiali didattici destinati al programma scolastico nazionale. In effetti, la produzione di materiali didattici è strettamente connessa alle attività di insegnamento del sistema della pubblica istruzione, mentre è improbabile che lo stesso valga per la produzione di mobili.

1.1.2. *Carattere aperto del sito Internet*

- (81) Riguardo al carattere aperto del sito Internet, il denunciante e i terzi hanno sostenuto che si tratta di un elemento problematico affermando che *ironicamente, i programmi relativi alle risorse didattiche aperte finanziati dal governo possono limitare la scelta per gli insegnanti e gli studenti in quanto minano la capacità di competere dei fornitori del settore privato e quindi la fiducia necessaria per investire, con la conseguenza di un graduale ritiro dal mercato di questi fornitori* ⁽³⁾. Come descritto di seguito, il carattere aperto non modifica la valutazione del materiale disponibile sul sito Internet, che l'Autorità considera di natura non economica.
- (82) L'Autorità sottolinea che nel campo dell'istruzione le parti contraenti devono disporre di un considerevole grado di discrezionalità non solo nel definire gli obiettivi dei propri compiti, ma anche nel determinare in quale modo conseguire tale obiettivo. Le autorità norvegesi hanno deciso di mantenere aperto il sito Internet dell'NDLA. L'effetto di tale decisione è che la distribuzione dei materiali didattici digitali non è limitata agli alunni iscritti nelle scuole pertinenti delle contee interessate. Tuttavia, la diffusione della conoscenza al di là della cerchia immediata dei destinatari previsti è una prassi comune nelle tradizioni didattiche europee. In effetti, le lezioni svolte nelle università pubbliche europee sono comunemente aperte al pubblico in generale e le università forniscono regolarmente rappresentazioni audio e audiovisive delle lezioni su Internet. Tali prassi possono essere considerate un'estensione della missione educativa che non implica automaticamente che le attività siano di natura economica. Infatti, in questo caso particolare, il materiale didattico costituisce la base e il quadro per l'insegnamento. Ciò risulta evidente anche dal fatto che lo sviluppo di materiale didattico dipende dal programma scolastico stabilito dalle autorità pubbliche. Questo punto si riflette anche nell'ambito delle attività dell'NDLA nello statuto che fa riferimento all'obiettivo della fornitura di materiale didattico digitale adattato alle esigenze di alunni e insegnanti. Tale valutazione non è modificata dal fatto che le attività fossero affidate al mercato prima dell'inizio delle attività dello Stato, poiché non può essere rilevante se l'attività abbia potuto essere (o sia stata) esercitata da un operatore privato ⁽⁴⁾.
- (83) L'Autorità conclude pertanto che il carattere aperto del sito Internet non implica che le attività dell'NDLA siano di natura economica.

⁽¹⁾ C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio*, Raccolta 2002, pag. I-691, punto 31.

⁽²⁾ Cfr. l'osservazione del denunciante sulla decisione di avvio del procedimento, punto 46 (rif. n. 679680).

⁽³⁾ Cfr. l'osservazione del denunciante sulla decisione di avvio del procedimento, punto 8 (rif. n. 679680).

⁽⁴⁾ Cfr. il precedente paragrafo (70).

1.1.3. La modifica dello status giuridico da organismo di cooperazione ad hoc a organismo di cooperazione intercomunale non ha avuto alcun effetto sul processo decisionale e non può influire sulla classificazione delle attività come non economiche

- (84) Nella sentenza di annullamento della decisione, la Corte EFTA ha esaminato vari aspetti riguardanti non la natura dell'attività in quanto tale, ma gli aspetti organizzativi dell'NDLA, il suo finanziamento e la sua autonomia. Tali aspetti sono legati all'attuazione pratica della disposizioni di fornire materiali didattici gratuiti e sono esaminati di seguito.
- (85) La modifica dello status giuridico da organismo di cooperazione ad hoc a organismo di cooperazione intercomunale ai sensi dell'articolo 27 della legge sugli enti locali non ha avuto alcun effetto sul processo decisionale (né la modifica dei finanziamenti ha avuto implicazioni per l'organizzazione dell'NDLA).
- (86) Il denunciante non ha asserito che l'ambito delle attività dell'NDLA sia cambiato nel passaggio da organismo di cooperazione ad hoc alla sua costituzione ufficiale come organismo di cooperazione intercomunale. Tuttavia, la Corte EFTA precisa che la mancanza di informazioni sul modo in cui le autorità delle contee hanno organizzato tale cooperazione per adempiere i loro obblighi di fornire materiale didattico nella fase di organismo di cooperazione ad hoc dell'NDLA potrebbe influire sulla classificazione delle attività come non economiche. Per questo motivo, la Corte ha sottolineato che l'Autorità avrebbe dovuto condurre un'indagine sugli effetti della modifica dello status giuridico sul processo decisionale all'interno dell'NDLA ⁽¹⁾.
- (87) La struttura gestionale dell'NDLA non è cambiata quando l'NDLA è stata convertita in un organismo di cooperazione intercomunale in base alla legge sugli enti locali ⁽²⁾. Inoltre, l'ambito dei poteri e dei processi decisionali dell'NDLA è rimasto invariato. Pertanto, non è variato l'ambito dei poteri decisionali dell'NDLA.
- (88) L'Autorità ha confrontato la struttura dell'NDLA nella sua fase di organismo di cooperazione ad hoc ⁽³⁾ con la struttura nella sua fase di organismo di cooperazione intercomunale ⁽⁴⁾ e ha riscontrato che non esistono differenze sostanziali. L'obiettivo dell'NDLA in entrambe le fasi è stato sviluppare e offrire materiale didattico digitale relativo a tutte le materie della scuola secondaria di secondo grado ⁽⁵⁾. Inoltre, in entrambe le fasi, l'NDLA era costituita da una terna analogo di organismi decisionali. L'FFU è diventato il consiglio di vigilanza dell'organismo di cooperazione ai sensi della legge sugli enti locali e il suo consiglio di amministrazione, composto da cinque membri, è stato nominato dal consiglio di vigilanza come era avvenuto nella fase di organismo di cooperazione ad hoc, quando il consiglio di amministrazione era nominato dall'FFU. Inoltre, il gruppo/consiglio di amministrazione è stato composto dagli stessi membri in entrambe le fasi, ossia dal responsabile dell'FFU e da almeno un rappresentante per ciascuna delle regioni del sistema di istruzione (ossia regione settentrionale, regione sudoccidentale e regione orientale) ⁽⁶⁾. Infine, l'NDLA si è dotata di un gruppo responsabile dell'amministrazione ordinaria in entrambe le fasi ⁽⁷⁾.
- (89) Come confermato dalle autorità norvegesi, la modifica dello status giuridico dalla fase di organismo di cooperazione ad hoc alla fase di organismo di cooperazione intercomunale in base all'articolo 27 della legge sugli enti locali non ha avuto alcun effetto sul processo decisionale, com'è anche illustrato e confermato dalle informazioni sintetizzate in precedenza ⁽⁸⁾.
- (90) La fonte ultima di finanziamento dell'NDLA è rimasta invariata nel corso del tempo (ossia fondi dello Stato); a variare è stato invece il modo in cui i fondi sono stati forniti all'NDLA. In effetti, nelle prime fasi di attività dell'NDLA, i fondi provenivano direttamente dal ministero dell'Istruzione e della Ricerca, mentre successivamente l'NDLA è stata finanziata dai bilanci delle autorità delle contee partecipanti (e tali bilanci erano finanziati dal regime generale di sovvenzionamento). Resta il fatto che l'NDLA è stata ed è ancora integralmente finanziata dalle autorità pubbliche e distribuisce il materiale didattico gratuitamente. Né le scuole né gli alunni pagano contributi all'NDLA. L'Autorità osserva inoltre che non vi sono indicazioni del fatto che l'NDLA eserciti altre forme di attività che potrebbero essere considerate di natura economica. Non esiste alcun nesso tra i costi effettivi del servizio fornito e il compenso pagato da chi ha usufruito dell'attività. Inoltre, le attività dell'NDLA sono interamente finanziate dal bilancio pubblico e non mediante una remunerazione ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Causa E-1/12, *Den norske Forleggerforening* (menzionata in precedenza), punto 117.

⁽²⁾ Ciò è confermato a pag. 6 della comunicazione delle autorità norvegesi del 2 maggio 2013 (rif. n. 672024).

⁽³⁾ Cfr. il piano del progetto dell'NDLA; allegato 11 della denuncia (rif. n. 553952), pag. 2.

⁽⁴⁾ Statuto, cfr. l'allegato 10 della denuncia (rif. n. 553953).

⁽⁵⁾ Cfr. il piano del progetto; allegato 11 della denuncia (rif. n. 553952), sezione 2.2 «obiettivo di risultato», punto 1, pag. 4.

⁽⁶⁾ Lettera delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991), pagg. 7-8; è stato confermato.

⁽⁷⁾ Cfr. il piano del progetto; allegato 11 della denuncia (rif. n. 553952), sezione 3.1 «compito relativo alla gestione del progetto», pag. 5, e lo statuto.

⁽⁸⁾ Lettera delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991), pag. 11.

⁽⁹⁾ Causa E-05/07, *Private Barnehagers Landsforbund* (citata in precedenza), punti 80-83.

1.1.4. La condivisione di risorse statali da parte delle autorità delle contee allo scopo di adempiere l'obbligo di fornire materiali didattici digitali in un rapporto di cooperazione intercomunale non è di natura economica

- (91) L'Autorità ha concluso che le attività dell'NDLA relative alla fornitura di materiali didattici digitali sono strettamente legate alla missione educativa più generale delle autorità delle contee e non sono di natura economica. Nel prosieguo, l'Autorità valuta una questione sollevata dalla Corte EFTA.
- (92) La Corte EFTA ha ritenuto che dalla decisione non risultasse con chiarezza se l'obbligo di fornire gratuitamente materiale didattico digitale spettasse alle autorità delle contee o all'NDLA ⁽¹⁾. La Corte EFTA ha sottolineato che nella decisione l'Autorità faceva riferimento alla legislazione norvegese e sosteneva di aver imposto alle contee l'obbligo di fornire gratuitamente agli alunni i materiali didattici necessari in formato cartaceo e digitale ⁽²⁾. La Corte EFTA ha osservato inoltre che nella valutazione sull'autonomia dell'NDLA la decisione stabilisce che l'NDLA non può decidere in merito all'applicazione di tasse al consumatore finale poiché il quadro giuridico impone all'NDLA l'obbligo di fornire i suoi servizi gratuitamente ⁽³⁾. La sentenza fa anche riferimento alla dichiarazione resa dall'Autorità nel corso dell'audizione, secondo cui le autorità delle contee sono tenute per legge a offrire questo servizio gratuitamente e hanno deciso di offrirlo congiuntamente tramite l'NDLA ⁽⁴⁾.
- (93) Alla luce di quanto precede, la Corte EFTA ha ritenuto che le dichiarazioni summenzionate contenute nella decisione rappresentassero una contraddizione implicita in quanto non era chiaro chi fosse il cliente dell'NDLA.
- (94) Il quadro giuridico in cui l'NDLA opera è costituito da vari elementi diversi. Primo, la legislazione nazionale (come la legge sull'istruzione) impone alcuni obblighi di legge alle autorità delle contee. La modifica del 2007 della legge sull'istruzione, ad esempio (cfr. il precedente considerando 20) ha imposto alle autorità delle contee l'obbligo di fornire gratuitamente materiale digitale agli alunni. Secondo, per consentire alle autorità delle contee di adempiere tale obbligo imposto dalla legge sono stati adottati vari atti amministrativi, tra cui risoluzioni (come quelle approvate dalle autorità delle contee) e altri atti amministrativi come la concessione di finanziamenti dell'aprile 2007 da parte del ministero dell'Istruzione e della Ricerca. Infine, lo statuto dell'NDLA, e in precedenza il mandato, hanno attuato l'obbligo istituzionale delle autorità delle contee nell'obbligo giuridico per l'NDLA di fornire gratuitamente materiali digitali.
- (95) Questo quadro è stato descritto anche nella comunicazione del 2 maggio 2013, in cui le autorità norvegesi confermavano: i) l'obbligo imposto dalla legge alle autorità delle contee (cfr. la sezione 1 della comunicazione); ii) l'obbligo imposto al consiglio di amministrazione dell'NDLA, nella fase di organismo di cooperazione ad hoc, di offrire materiali didattici digitali gratuiti (cfr. il primo punto della sezione relativa agli obiettivi di risultato del mandato ⁽⁵⁾); e iii) che le risoluzioni adottate dalle autorità delle contee con cui è stata istituita l'NDLA stabilivano che l'obiettivo finale dell'NDLA era offrire materiali didattici gratuiti (cfr. pag. 6 della comunicazione).
- (96) Pertanto, le autorità delle contee partecipanti hanno deciso di adempiere l'obbligo, a loro imposto dalla legge, di fornire materiale didattico gratuito, istituendo l'organismo di cooperazione ad hoc NDLA, che a sua volta opera in un quadro giuridico (che comprende le risoluzioni delle autorità delle contee e lo statuto) che è stato istituito per consentire alle autorità delle contee di ottemperare a tale obbligo.
- (97) In sintesi, l'NDLA può essere descritto come un organismo di cooperazione tra le autorità delle contee partecipanti, creato per consentire alle autorità delle contee di condividere le risorse. Pertanto, anziché lasciare che l'autorità di ogni singola contea acquistasse e sviluppasse materiali digitali, la grande maggioranza delle autorità delle contee ha deciso di condividere le proprie risorse per adempiere l'obbligo a loro imposto dalla legge (questo tipo di cooperazione tra le autorità delle contee è stato previsto dallo stesso ministero dell'Istruzione e della Ricerca quando nel 2006 ha invitato le autorità delle contee a richiedere i finanziamenti) ⁽⁶⁾. Attraverso tale cooperazione, le autorità delle contee esercitano quindi i propri poteri allo scopo di adempiere i propri doveri nei confronti dei propri cittadini ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Causa E-1/12, *Den norske Forleggerforening* (citata in precedenza), punti 121-123.

⁽²⁾ La Corte EFTA sembra far riferimento al punto 12 e alla nota a pagina 4 della decisione annullata secondo cui l'articolo 3, paragrafo 1, e l'articolo 4 bis, paragrafo 3, della legge sull'istruzione stabiliscono che l'autorità di una contea ha la responsabilità di fornire gratuitamente agli alunni il materiale didattico in formato cartaceo e digitale e le apparecchiature digitali necessarie.

⁽³⁾ La Corte EFTA fa riferimento al punto 45 della decisione annullata nel punto 121 della sentenza.

⁽⁴⁾ Causa E-1/12, *Den norske Forleggerforening* (citata in precedenza), punto 123.

⁽⁵⁾ Allegato 24 (rif. n. 703987), pag. 93.

⁽⁶⁾ Cfr. l'allegato 3 (rif. n. 553729); lettera del ministero dell'Istruzione e della Ricerca del 19 giugno 2006.

⁽⁷⁾ Causa E-05/07, *Private Barnehagers Landsforbund* (citata in precedenza), punto 80.

- (98) Ciò è stato confermato dalle autorità norvegesi nella comunicazione del 31 marzo 2014, in cui si ribadisce che la collaborazione tra le autorità delle contee costituisce una parte integrante degli sforzi compiuti da tali autorità per fornire un'istruzione secondaria di secondo grado pubblica gratuita in Norvegia.
- (99) Per quanto riguarda il bilancio, l'NDLA non ha potere decisionale. Sebbene il suo consiglio di amministrazione raccomandi un livello di finanziamento per il bilancio successivo, si tratta soltanto di una raccomandazione di cui le autorità delle contee partecipanti tengono conto quando stabiliscono il bilancio dell'NDLA. In termini di appalti e di acquisti, l'NDLA segue una strategia per le gare d'appalto pubbliche adottata al fine di garantire che le gare d'appalto pubbliche dell'NDLA siano del tutto conformi alla legge sugli appalti pubblici ⁽¹⁾.
- (100) Per gli acquisti più in generale, i poteri dell'NDLA sono stabiliti nello statuto, che limita l'ambito delle attività di acquisto dell'NDLA agli obiettivi fissati per l'NDLA, specificamente l'acquisto e lo sviluppo di materiale didattico digitale ⁽²⁾. Come risulta chiaramente, l'NDLA deve poter svolgere i suoi compiti in modo efficace e, ad esempio, non avrebbe molto senso che le autorità delle contee partecipanti o il consiglio di vigilanza fossero coinvolti in ogni singolo acquisto di materiale didattico digitale. Pertanto, lo statuto prevede una certa autonomia per le attività ordinarie dell'NDLA, specificamente in termini di acquisto; tuttavia tale autonomia è limitata dai compiti dichiarati dell'NDLA e dal suo bilancio (il quale non supera il livello necessario per adempiere gli obblighi che lo Stato ha imposto per legge alle autorità delle contee) ⁽³⁾.
- (101) Infine, è opportuno sottolineare che la giurisprudenza della Corte di giustizia chiarisce che «*al fine di valutare la natura di tale attività di acquisto non si deve separare l'attività di acquisto del prodotto dall'utilizzo successivo che ne è fatto*» ⁽⁴⁾. Pertanto, nella misura in cui le attività dell'NDLA in termini di fornitura di materiale didattico digitale gratuito sono considerate di natura non economica, ne consegue che anche ogni attività di acquisto correlata sarà considerata non economica. Poiché lo statuto chiarisce che l'NDLA può acquistare soltanto i prodotti o i servizi necessari per conseguire il suo obiettivo (ossia la fornitura di materiale didattico digitale gratuito), tale attività di acquisto sarà necessariamente correlata all'attività non economica.
- (102) Dai fatti esposti nella precedente sezione I.4.6 risulta evidente che l'NDLA non ha dipendenti né dispone di propri locali o infrastrutture. La maggior parte della sua forza lavoro è costituita da dipendenti delle autorità delle contee che sono distaccati (con un rapporto di lavoro a tempo parziale o a tempo pieno) presso l'NDLA per un determinato periodo di tempo. L'NDLA si limita quindi a effettuare un rimborso all'autorità della contea interessata per il tempo trascorso dal suo dipendente per lavorare per i progetti dell'NDLA. Il resto della forza lavoro è costituita da consulenti esterni che si sono aggiudicati una gara nelle procedure di appalto pubblico finanziate dall'NDLA tramite il proprio bilancio. Da un lato, l'NDLA non ha quindi alcun controllo sui costi della maggior parte del suo personale e, dall'altro lato, l'NDLA ha un potere decisionale limitato per quanto riguarda i servizi dati in appalto, in quanto è vincolata dalla sua strategia per gli appalti pubblici e le sue decisioni sono in definitiva sottoposte al controllo delle autorità delle contee tramite il consiglio di vigilanza. Ne consegue che, in materia di infrastruttura e di personale, l'NDLA ha un'autonomia molto limitata.
- (103) Nei casi in cui l'attività in questione è svolta da enti diversi dallo stesso Stato, uno degli aspetti da accertare è se il beneficiario dei fondi (pubblici o privati) è sottoposto al controllo dello Stato e in particolare se il beneficiario applica semplicemente la legge e non ha nessuna possibilità di influire sulle condizioni del servizio previste dalla legge (ossia sull'importo dei contributi, sull'impiego dei fondi e sulla determinazione dell'entità delle prestazioni) ⁽⁵⁾. Se, per contro, il beneficiario dispone di un considerevole potere discrezionale rispetto allo Stato per quanto riguarda i parametri commerciali delle sue attività (ad esempio, i prezzi, i costi, i beni e i dipendenti), esso potrebbe con maggiore probabilità configurarsi come un'impresa.

⁽¹⁾ LOV-1999-07-16-69 [*Lov om offentlig anskaffelse (anskaffelsesloven)*].

⁽²⁾ Il potere di acquisto dell'NDLA è anche limitato dalla disponibilità di fondi nel bilancio, poiché lo statuto impedisce all'NDLA di stipulare prestiti o accordi di finanziamento.

⁽³⁾ Lettera delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991), pag. 13. Inoltre, tali limitazioni si riflettono in parte anche nella legge sugli enti locali. Nel libro bianco Ot. pr pag. n. 42 (1991-92), pag. 112, si stabilisce che *al consiglio di amministrazione possono essere delegate unicamente funzioni inerenti all'attività effettiva che l'organismo di cooperazione è stato incaricato di svolgere*. Risulta chiaramente inoltre che la limitazione del potere di delega è prescritta dalla legge sugli enti locali per talune decisioni, come ad esempio le decisioni riguardanti un piano economico (articolo 44, paragrafo 6) e il bilancio annuale (articolo 45, paragrafo 2); tali disposizioni sono applicabili anche alle interrelazioni tra le autorità delle contee.

⁽⁴⁾ Causa C-205/03P, *FENIN/Commissione*, Raccolta 2006, pag. II-6295, punto 26.

⁽⁵⁾ Causa C-160/91, *Poucet* (citata in precedenza), punti 15 e 18; cause riunite C-264/01, C-306/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband e altri*, Raccolta 2004, pag. I-2493, punti 46-57; causa C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio*, Raccolta 2002, pag. I-691, punti 31-46. Tali cause riguardano le assicurazioni sanitarie e sociali. Tuttavia, il fatto che la Commissione faccia esplicito riferimento a queste cause nel contesto dei servizi professionali indica che la valutazione è generalmente applicabile (cfr. la comunicazione della Commissione «Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali» del 9.2.2004 [COM(2004) 83 definitivo, nota a piè di pagina 22]).

- (104) Il denunciante ha precisato che l'NDLA dovrebbe essere considerata un'impresa distinta dallo Stato o dalle autorità delle contee dalle quali ha ricevuto i fondi in questione. Tuttavia, sulla base delle informazioni fornite all'Autorità, è chiaro che l'NDLA è parte integrante della pubblica amministrazione e, in ogni caso, è sottoposta al controllo rigoroso dello Stato. In base alla giurisprudenza esistente, un'entità è soggetta al controllo delle autorità pubbliche (e quindi non è indipendente dallo Stato) se il suo compito le è stato attribuito per legge e se le autorità pubbliche stabiliscono i costi e i ricavi delle sue attività ⁽¹⁾. A questo proposito, l'Autorità sottolinea che le autorità delle contee partecipanti, tenuto conto di una disposizione stabilita nel bilancio dello Stato riveduto per il 2006, hanno riconosciuto l'NDLA come organismo di cooperazione intercomunale e le hanno attribuito il suo compito adottando ciascuna risoluzioni identiche.
- (105) Le autorità delle contee controllano inoltre i parametri di costo delle attività in quanto tali costi sono limitati ai contributi fissati unilateralmente da dette autorità attraverso le procedure di bilancio ordinarie. Inoltre, l'NDLA non può adottare decisioni in merito ai costi dei suoi dipendenti o dei suoi beni in quanto spetta alle autorità delle contee: i) decidere in merito al distacco del personale necessario; e ii) fornire i locali e le apparecchiature tecniche. Infine, l'NDLA non ha alcun potere di fissare il corrispettivo che i clienti finali (ossia gli alunni o le scuole) devono pagare in quanto il quadro giuridico impone all'NDLA l'obbligo di fornire i suoi servizi gratuitamente.
- (106) Pertanto, l'NDLA, nello svolgimento delle sue attività, si limita a rispettare la legge e non ha la possibilità di influire sull'importo dei contributi, sull'impiego dei fondi o sulla determinazione dell'entità delle prestazioni nel modo in cui potrebbe fare un operatore commerciale. Per contro, l'NDLA è parte integrante della pubblica amministrazione delle autorità delle contee e pertanto si può dire che sia soggetta al controllo dello Stato.
- (107) Come illustrato in precedenza, l'NDLA non può ampliare l'ambito delle sue attività di sua iniziativa. Tale compito spetta in definitiva alle autorità delle contee che decidono ciò che l'NDLA deve fare tramite risoluzioni o mediante il consiglio di vigilanza ⁽²⁾. Il bilancio è stabilito dalle autorità delle contee (in seguito a una raccomandazione del consiglio di amministrazione) e l'NDLA può sostenere dei costi solo applicando le procedure di appalto pubblico per i servizi o i prodotti che sono necessari per lo svolgimento delle sue attività. Infine, le autorità delle contee possono sempre annullare le decisioni del consiglio di amministrazione, ossia l'NDLA non ha il potere discrezionale di ampliare l'ambito delle sue attività e non ha alcuna possibilità di vincolare finanziariamente le autorità delle contee oltre l'ambito concordato delle sue attività.

2. CONCLUSIONE

- (108) Sulla base di quanto precede, l'Autorità ha concluso che l'NDLA non esercita un'attività economica e che il suo finanziamento non comporta aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il finanziamento a favore dell'NDLA non comporta aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, dell'accordo SEE. L'indagine formale in materia è pertanto chiusa.

Articolo 2

Il Regno di Norvegia è destinatario della presente decisione.

⁽¹⁾ Cause riunite C-264/01, C-306/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband e altri*, Raccolta 2004, pag. I-2493, punto 52; causa C-160/91, *Poucet* (citata in precedenza), punti 11 e 12.

⁽²⁾ Cfr. la lettera delle autorità norvegesi del 31 marzo 2014 (rif. n. 703991), pag. 10, in cui si dichiara che, pertanto, il consiglio di amministrazione non avrà alcuna autorità di ampliare l'ambito delle attività dell'NDLA senza il consenso del consiglio di vigilanza.

Articolo 3

Il testo in lingua inglese della presente decisione è il solo facente fede.

Fatto a Bruxelles, il 26 giugno 2014

Per l'Autorità di vigilanza EFTA

Oda Helen SLETNES

Presidente

Frank BÜCHEL

Membro del Collegio
